



STYRNING FÖR RESILIENS

Förmågor, ansvar och aktiva relationer

Gabriella Wennblom & Niklas Wällstedt

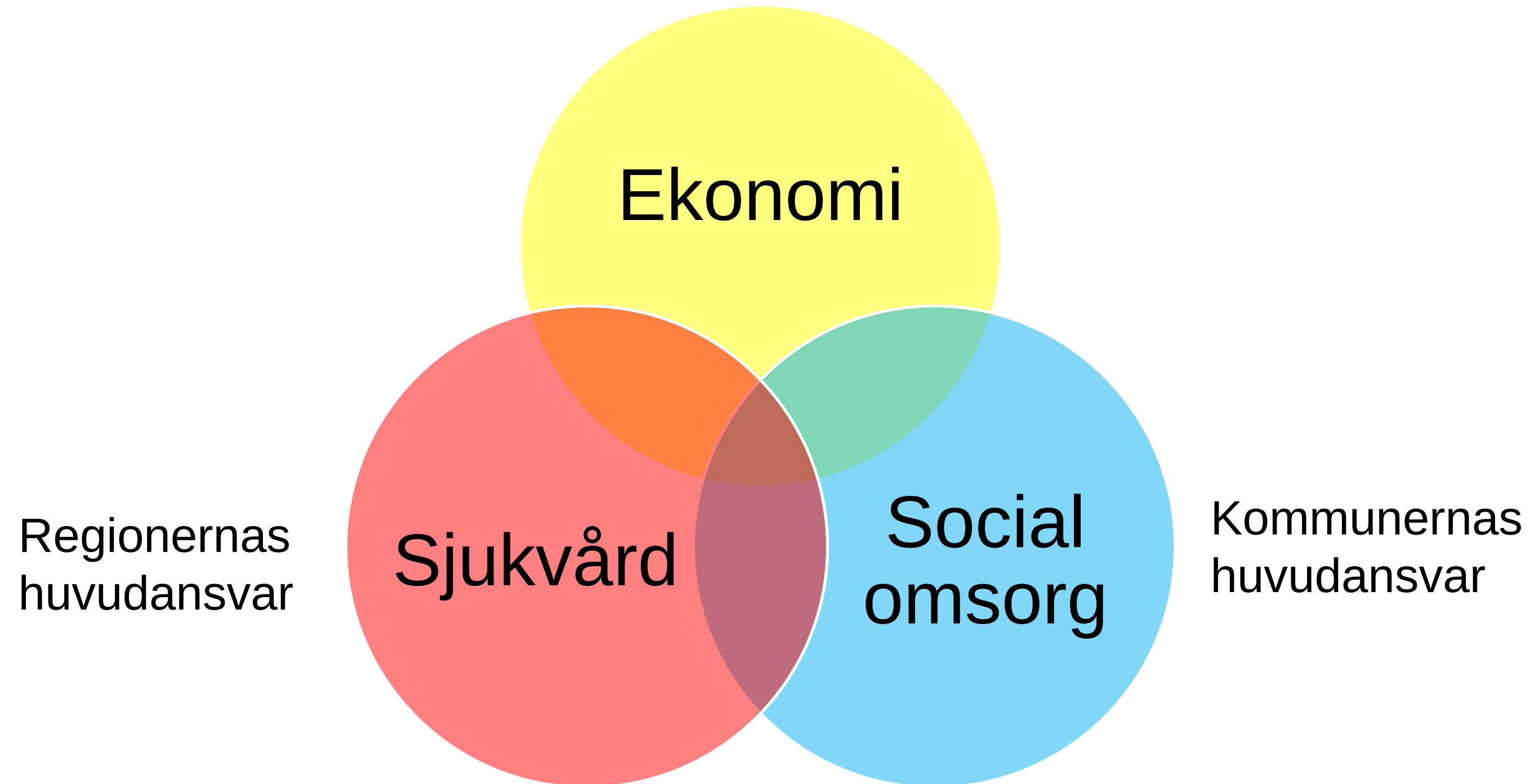
Projektet: organisatorisk resiliens i äldreomsorgen



- Utgångspunkter:
 - Äldreomsorgen under pandemin, samt dess historiska utveckling av uppdrag, ansvar och styrning.
- Intressen och frågeställningar:
 - Hur kan organisationer bidra till resiliens – *”Förmågan att stå emot och klara av en förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas’ (MSB)”*, givet uppdrag som är mångdimensionella – men också organisatoriskt splittrade?
- Genomförande:
 - Genomgång av äldreomsorgens och den kommunala styrningens utveckling sedan ädelreformen (1992).
 - Inblick i två större kommuner. Studier av styrsystem, samt kartläggning av erfarenheter av äldreomsorgen före, under och efter pandemin. Intervjuer med drygt 50 personer på olika nivåer. Boenden i centrum.

Huvudsakliga ansvarsområden inom äldreomsorgen

De enskilda organisationernas
ansvar



Vilket är uppdraget?

Utveckling och utmaningar som präglat/präglar äldreomsorgen



- Från långvård till social omsorg
 - Från "den sjuka äldre" till "den friska äldre".
 - Utveckling mot nära vård, individen i centrum, ett värdigt liv, mm. Enligt SoL är detta uppdraget.
- Utvecklade styrmodeller, balanskrav och större ekonomiskt fokus
 - Utredning om god kommunal hushållning (SOU 2021:75) understryker att "det är de ekonomiska ramarna som sätter de yttersta gränserna för verksamheten" (s. 244). Målstyrning kombinerat med en stark budgetprocess, som underbygger återkommande "effektiviseringar" (besparingar), och fokus på "det redovisade uppdraget".
- Mängder av bredare utmaningar (kanske t.o.m kriser)
 - Demografiska utmaningar (fler äldre), kompetensförsörjning (det behövs fler och helst mer kompetenta medarbetare), kostnadsutmaningar (inflationen, mm.)

Två huvudsakliga frågeområden har utkristalliserats

- Frågor om resurser och förmågor
 - Vi kan tänka oss att resurser är något som kan bidra till förmågan att klara uppdraget – i normala tider och i kristider
 - Hur skapas och används dessa?
- Frågor om ansvar och relationer
 - Vilken roll fyller ett breddat ansvar och aktivt, gränsöverskridande relationsskapande?
- Utifrån empirin blev det tydligt att förmågor som bidrar till resiliens tenderar att hållas aktiva och skapas genom ansvar. Dessa förmågor skapas i normala tider, och kan utnyttjas i kristider

I kommunerna – före pandemin



- Utvecklade styrsystem skapade tydliga avgränsningar för vad som kan räknas som kommunens uppdrag inom äldreomsorgen.
 - Tydliga budgetramar (kostnadsansvar), mätbara mål, återkommande uppföljning (månadsvis och i tertialer), controllers som både kontrollanter och stöd. Fokus på den sociala omsorgen och ett värdigt liv.
- Ansvar decentraliserades till äldreboendena utifrån vad som specificerats genom styrsystemet, samt genom utveckling över längre tid.
 - En "standardbemanning" hade utvecklats, men också utmanats.
 - De olika måtten kunde inte fånga uppdraget, och tonades ner i verksamheten.
 - Ansvar kunde inte avgränsas helt, utan överlapp skapades.
- Återkommande förhandlingar om ansvar gentemot regionerna, men också staten.
 - Vem har ansvar för utskrivna från sjukhus? Vad ska ingå i statsbidrag?

Uppföljning och controller-arbete: att avgränsa uppdraget – men inom rimliga ramar

”det är väldigt mycket att hålla reda på när det gäller styr- och stöddokument, olika direktiv och så. Så om någon frågar: ”kan vi göra så här?”. Så kan vi svara: ”Nej, enligt lagstiftningen kan vi inte göra så” eller ”Jo, det här går jättebra”. **Det kan ju behövas lite mer, att man kan behöva djupdyka i nån’ fråga och då kan vi vara behjälpliga med att faktiskt göra det till enhetscheferna. De har en tanke men de vill pröva den och de vill på nåt sätt få det bekräftat. **Även om de sitter med kunskap och kompetens så är vi ju bollplank väldigt många gånger”.****

Central controller

Från standardbemanning till ”överanställning”



- En enhetschef berättade om att hen ville ha fler heltidsanställda och färre timanställda. Detta kallades att ”överanställa”.

”Och min dåvarande chef tyckte att ’Men det förstår du väl, **det har vi inte råd med. Så här kan du ju inte göra**’. ’Jo, det kan jag visst det.’ Och så sa vi att **vi skulle se vid årsbokslutet** om hon eller jag hade rätt. Och det var ju så att **det gick ju jättebra ekonomiskt**. Så då tyckte hon att jag kanske hade rätt. Och nu när det har gått några år, **nu pratar man ju tvärtom, nu vill man ju att vi ska överanställa**, för man har sett att det faktiskt har sina vinster”

Enhetschef, äldreboende

- Vid ”överanställningar” skapades behov av att göra personalen mer rörlig över avdelningar. Det skapades också överlapp mellan skift – överlappningar där personal kunde ges och ta ansvar.

Överlappningar i ansvar utvecklar mångsidiga förmågor – men är ständigt under press

Undersköterska:

”Ja, alltså jag hinner faktiskt. Vi är jättemånga, på eftermiddag kommer det folk, alltså **vi jobbar tre [personer] dag och sen från klockan 13.00 det kommer två till.** Efter klockan 13.00 jag kan sätta mej och jobba för att vi är fem stycken, alltså då hinner man. Jag beställer en gång i veckan, t.ex. matvaror. Och **kostombud, alltså jag hinner det också,** lägga en beställning ..., det tar inte tid, en halvtimme ...**Och hygienombud,** man måste ha koll på vissa grejer. Alltså **man måste fördela arbete, du hinner.**”

Enhetschef, äldreboende:

”**[jag skulle vilja arbeta] för att skippa den här överlappningen på eftermiddagar, som vi kallar här för dötid ibland.** Det är mellan kl. 13 till 15-16, det är väldigt många personer på plats. Hos oss kan överlappning innebära **flera heltidstjänster på ett år.** På en avdelning, kan det vara överlappning på ungefär fyra timmar per dag. Skulle vi räkna hela huset: **vi har 135 platser och vi är ungefär 70 personer om dagen, du får tänka antal timmar det går åt på dessa.** Så vi försöker dra ned på andra saker för att ändå gå plus minus noll”.

Överlappande ansvar och press att "effektivisera"

"Alla har sin arbetsbeskrivning, så är det ju, sen är det alltid plus och minus på dem och ibland går jag in på nån annans område och de går in på mitt område. Och det är oftast för att det ska underlätta helt enkelt och framför allt underlätta för de som bor här, givetvis. Sen att personalen ska ha det bra, det är också viktigt, men utan de som bor här så är det ingenting".

"Jag kan gå till sjuksköterskorna och prata om madrasser, till exempel. Jag ser alla fakturor och tänker på hur många madrasser vi har. Behöver vi verkligen så många madrasser? Då kan jag fråga dem: "Varför har ni så många madrasser", och då svarar de: "De som kommer in är verkligen sköra just nu". Och så kanske de tar upp det i sin grupp och diskuterar om de kan ta bort några madrasser".

Utrymmet att genomföra allt som behövs var alltså starkt begränsat

”Dom ska hinna laga gröten och dom ska hinna göra det här och det här. För dom är det jättelångt att stå 30 sekunder och vänta på att händerna torkar. [Hygienrutiner] är ju nånting man måste hålla på med hela tiden, och försöka hitta på nya sätt. Vi har jobbat mycket med nånting som heter nudging, Men det är ju bara en kort tid man kan påminna på samma sätt, sen blir man ju hemmablind ... Då får man ju ändra och skifta om.”

Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS)

I kommunerna – under pandemin

- Uppdraget ändrades drastiskt: från att ge social omsorg till att förhindra smittspridning och död. Boenden stängdes, det sociala prioriterades ned.
- Förmågan för detta var generellt låg...
 - Timvikarier var fortfarande vanliga, låg vana/förmåga att hålla sig till hygienrutiner, samarbetssvårigheter med sjukvården, mm.
- ... Men det kom resurser...
 - Staten sköt till pengar, kostnader redovisades separat och belastade inte enheterna. Det gick fort! Troligen pga tidigare förhandlingar.
- Och det fanns resurser!
 - Oväntade resurser i kombination med andra frigjorda resurser kom till användning: Förskolepersonal arbetade med att göra skyddsmaterial av bl.a OH-film, det fanns tomma lokaler som väntade på uthyrning.
 - Men främst hade resurser skapats genom det **pågående arbetet med ansvarsgivande och -tagande, överlappningar i arbete och ansvar.**

De som arbetat mångsidigt, givits och tagit ansvar kunde fortsätta med detta – även när uppdraget ändrades

“Vi var tvungna att skicka massor av mejl. Och **vi försökte få ihop det och hjälpa till och sammanfatta** den viktigaste informationen för hela veckan... **Det kom en otrolig mängd frågor till oss, frågor/svar** ... Vi var tvungna att ha nya uppgifter: lägesavstämningar, först veckovis om antalet smittade, bekräftade, misstänkta, avlidna och i början gällde det också om personal var smittad, om det var hög sjukfrånvaro”.

Controller

“Det fanns två kategorier av personal. De som var rädda, som nästan inte kunde arbeta för att de var så skrämda, och **vi hade en del timanställda som bokstavligen sprang iväg när de hörde att någon var sjuk; de bara försvann. Och sedan hade vi dessa ‘klippor’ som klev fram och arbetade hela tiden**”.

Enhetschef äldreboende

"Klipporna" som givits och tagit ansvar kunde arbeta med andra/annat för att hindra smittspridning



"ibland det var jättesvårt att isolera dom. **Istället för att isolera dom [sjuka], vi isolerade dom som var friska.** Eller t.ex. nån med lift kan inte röra sej, vi har isolerat dom för att dom ska bli inte smitta. Vi har **några som kan inte röra så mycket, vi fick isolera dom istället för att dom sjuka.** Och dom som sjuka, dom rör mycket. Och det är därför det krävdes mycket personal och så, man måste spraya."

Undersköterska

När personalen visste om vilka boende som hade vilka rutiner, vilka som var rörliga/orörliga, vilka som reagerade illa på begränsningar, mm, och de var samkörda över avdelningar och ansvarsområden kunde den sociala omsorgen användas för att minska smittspridningen. **Till och med de äldre och deras "egenskaper" kunde bli resurser som bidrog till förmågan att minska smittspridningen.**

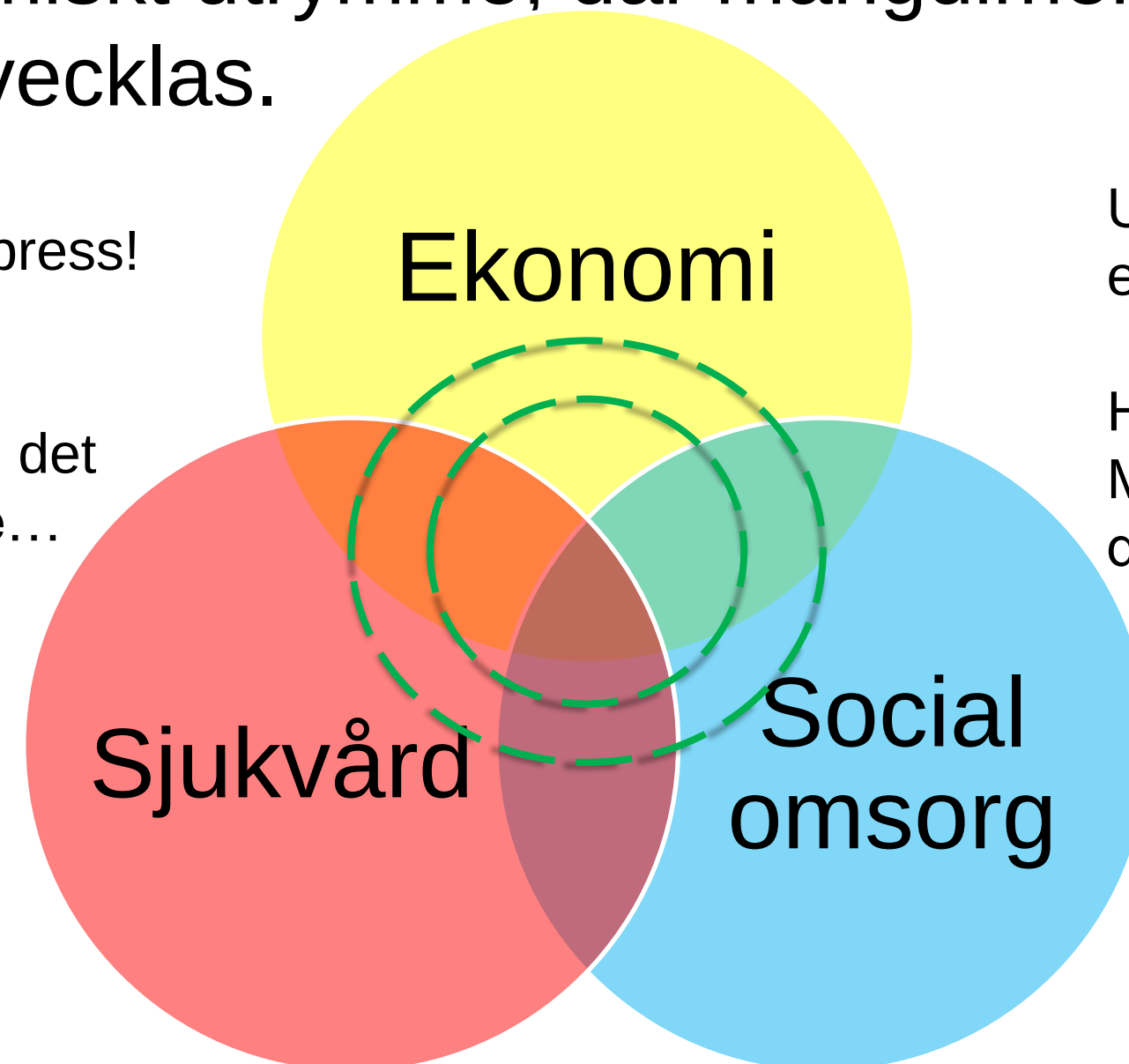
- Repetition: resurser är något som kan bidra till förmågan att klara uppdraget – i normala tider och i kristider
- Resurser ses ofta "kalkylativt" – det är t.ex. heltidsekvivalenter som kan "fördelas ut" på olika delar av uppdraget utifrån olika standarder.
 - Till exempel finns det idéer om att personaltimmar kan fördelas ut effektivt/träffsäkert. Och om det inte går att fördela på det sättet, så räknas resursanvändning som slöseri.
- "To become resources, things or qualities have to be put into use, that they then realize context-specific values contingent upon how they are placed in use." (Quick & Feldman, 2009, s. 140).
- Resurser "är" inte resurser; de blir resurser i relation till annat – speciellt andra resurser. Därför behöver resurser kombineras och utvecklas i daglig användning.
- När man förstår hur "en resurs" – t.ex. en personaltimme – kan utvecklas och användas, kan den bidra bättre till organisationens mångdimensionella förmåga

Ansvar och relationer

- Utifrån det mångdimensionella uppdraget skapas resurser i "utrymmen" där de olika dimensionerna får mötas i praktiken.
 - I praktiken är ansvaret alltid "större" än vad som framgår när uppdrag avgränsas.
- "Responsibility is 'the power of a particular code of moral' that does not reside in the account; responsibility is a request to do more and go beyond what can be expected." (Catasús, 2008, s. 1008)
- Det behöver skapas utrymme för ett givande och tagande av ansvar som "går utöver" det snäva uppdraget och det som kanske syns i redovisningen.
 - Resursanvändning är mer än att rikta definierbara och beräkningsbara resurser mot likaledes definierbara och beräkningsbara uppgifter/uppdrag.
- Detta utrymme skapas i aktiva relationer mellan funktioner, resurser och ansvar

Tentativa slutsatser

- Det verkar som det behövs en "snäv" avgränsning av uppdraget – men som är mångdimensionellt. Denna gräns kan man "gå utöver" i ansvar och resursanvändning.
- Det behövs sedan en "bortre" gräns för vad som är möjligt att göra med uppdraget. Om man försöker göra "allt" så utarmas resurserna!
- Här skapas ett dynamiskt utrymme, där mångdimensionella resurser och förmågor kan utvecklas.



Men detta utrymme är ständigt under press!
Det kan krympas, för att "effektivisera"

När allt kommer omkring klarar man ju det
"snäva" uppdraget utan detta utrymme...

Utrymmet måste därför aktivt utvecklas, bearbetas,
expanderas, försvaras genom breddat ansvar.

Här skapas resurser och förmågor med potential!
Men det kommer aldrig att finnas där av sig självt,
det behöver "investeras i", dagligen.

När detta utrymme utnyttjas och försvaras,
går det att röra sig inom det; fokusera om
inom det när det behövs t.ex vid kris.